

**Återrapportering – ekonomisk brottslighet  
mot välfärden samt förslag på  
handlingsplan ”Att förebygga och hantera  
ekonomisk brottslighet och oegentligheter  
i välfärden” (STK 2019-1285)**

**Stadskontoret**



Upprättad  
Datum: 2020-04-05  
Version: 1.0  
Ansvarig: Malin Martelius  
Förvaltning: Stadskontoret  
Enhet: Analys och hållbarhet



## Innehållsförteckning

<b>Återrapportering – ekonomisk brottslighet mot välfärden samt förslag på handlingsplan ”Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden” (STK 2019-1285) .....</b>	<b>1</b>
.....	<b>4</b>
Mål .....	5
Struktur och handlingsplan .....	5
Begreppsdefinition .....	6
Tidsaspekter för handlingsplanen.....	6
Lätt att göra rätt .....	6
Digitalisering; automatisering och artificiell intelligens (AI).....	6
Kommunikation .....	6
Befintliga nätverk och behov av att utveckla nätverk för samverkan .....	7
Handlingsplan: Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden .....	9
Otillåten påverkan och interna oegentligheter .....	9
Inköp och upphandling .....	12
Enskilda.....	20
.....	23
Företag och föreningar och som får bidrag och/eller levererar tjänster till staden .....	24

## **Återrapportering – ekonomisk brottslighet mot välfärden samt förslag på handlingsplan ”Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden”**

Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde i augusti 2019 att ge stadskontoret i uppdrag att i samarbete med arbetsmarknad- och socialförvaltningen och fritidsförvaltningen samordna arbetet mot ekonomisk brottslighet i välfärden (STK 2019-1021) i enlighet med vad som föreslogs i ärendet samt att låta stadskontoret åtterrapporera konkretiserade handlingsplaner till kommunstyrelsen i början av 2020. För en beskrivning av området kring välfärdsbrottslighet hänvisas till den rapport som låg till grund för beslutet. I föreliggande ärende beskrivs övergripande förslag på hur utvecklingen av arbetet kan fortsätta inom förvaltningarna och bolagen inom områdena otillåten påverkan och interna oegentligheter, inköp och upphandling, enskilda samt företag och föreningar.

Under början av år 2020 har åtta arbetsgruppsmöten ägt rum, två per område och följande organisationer/kommunala verksamhetsgrenar har varit representerade:

1. Otillåten påverkan och interna oegentligheter: **stadskontoret**, grundskoleförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, funktionsstödsförvaltningen
2. Inköp och upphandling: **stadskontoret**, hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen Skatteverket, arbetsmarknads- och socialförvaltningen
3. Enskilda: **arbetsmarknads- och socialförvaltningen**, funktionsstödsförvaltningen MKB (Malmö kommunala bostadsbolag), Polisen, Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen
4. Företag och föreningar: **fritidsförvaltningen**, miljöförvaltningen, stadskontoret, Skatteverket, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen

## Mål

Det övergripande målet är att förebygga, upptäcka och åtgärda brott och oegentligheter inom välfärdssystemet, genom att skapa strukturer och processer för:

- att rätt stöd/bistånd/bidrag till/avtal med utgår till rätt person/verksamhet/företag/förening
- att stadens medarbetare vet vad otillåten påverkan och interna oegentligheter innebär och vilket ansvar varje medarbetare har i detta arbete
- att förbättra möjligheterna att upptäcka fel, omedvetna och uppsåtliga
- att de förebyggande processerna<sup>1</sup> inom områdena otillåten påverkan och interna oegentligheter, inköp och upphandlingar, enskilda samt rörande företag och föreningar förenklas och förbättras
- att säkerställa så att medborgare/brukare/företag som nyttjar kommunens tjänster eller har transaktioner med kommunen får korrekt och användarvänlig info som underlättar för dem att göra rätt.

## Struktur och handlingsplan

I uppdragsbeskrivningen ”Åtgärder för att motverka ekonomisk brottslighet i välfärden” (STK 2019-1021) beskrivs att uppdraget främst ska handla om att se över de kommunala systemens robusthet i förhållande till medveten eller omedveten påverkan samt att se över möjliga samverkansarenor, med lokala aktörer som har liknande uppdrag och utmaningar. När det inledande ärendet rapporterades till kommunstyrelsen, i augusti 2019, beskrevs även ett behov av att identifiera sådant som svårigen kan påverkas eller lösas enbart på lokal nivå, alltså sådant som kan behöva förändras på nationell policy- eller lagstiftande nivå.

En övergripande samordning av dessa åtgärder föreslås uppdras åt stadskontoret, och resursen har bedömts kunna rymmas i befintlig struktur.

Stadskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningen och fritidsförvaltningen har arbetat fram åtgärderna (i samverkan med andra) och samtliga förvaltningar och bolag föreslås se över sin verksamhets uppdrag utifrån de föreslagna åtgärderna. Handlingsplanen består av fyra områden:

1. Otillåten påverkan och interna oegentligheter
2. Inköp och upphandlingar
3. Enskilda

---

<sup>1</sup> Med process avses här de rutiner eller arbetssätt som utförs innan (utredning) och efter beslut (uppföljning) fattas inom så skilda verksamheter som ekonomiskt bistånd och andra biståndsbeslut, upphandlingar, avtal, föreningsbidrag, IOP mm

4. Företag och föreningar som får bidrag och/eller levererar tjänster till staden

### **Begreppsdefinition**

Förslagsvis används i arbetet framöver begrepp som säkerställer och underlättar samverkan inom området och minimerar begreppsförvirring. Förslaget är att arbetet benämns som *”att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden”*.

### **Tidsaspekter för handlingsplanen**

Det pågår en rad förändringar på nationell nivå i avsikt att försvåra för systematisk, ekonomisk brottslighet mot välfärden. Dessa förändringar kan behöva anpassas till lokal nivå. Handlingsplanen föreslås genomföras under ett års tid, varefter arbetet bör vara implementerat i ordinarie strukturer och processer.

### **Lätt att göra rätt**

Skatteverkets framgångsrika arbete utifrån devisen *”det ska vara lätt att göra rätt”* har uppmärksammats i arbetet med handlingsplanen och har integrerats i handlingsplanen. Syftet med det övergripande arbetet är framför allt att identifiera eventuella systemfel och åtgärda dessa på ett systematiskt och genomtänkt sätt, inte att skapa en kontrollverksamhet som minskar tilliten inom och utanför organisationen. De kontroller som görs ska vara relevanta och så träffsäkra och effektiva som möjligt. Alltför omfattande och rigida kontroller är ofta kostnadsdrivande och kan påverka förtroendet för organisationen såväl internt som externt.

### **Digitalisering; automatisering och artificiell intelligens (AI)**

Det preventiva arbetet behöver gå hand i hand med att det finns relevanta och effektiva kontroller i stadens system vilket harmonierar med kommunstyrelsens uppdrag att minska onödig administration i staden. Genom automatisering, och AI, kan bättre och effektivare kontroller skapas, vilket förhoppningsvis kan leda till mindre onödig administration. Det är också viktigt att identifiera och ta bort sådana kontroller som inte längre behövs, men fortfarande görs. Som exempel kan nämnas att stickprovskontroller kanske kan göras mer effektiva utifrån en i förväg identifierad riskprofil.

### **Kommunikation**

Arbetet behöver bedrivas såväl systematiskt som uthålligt. Kommunikation är en framgångsfaktor för att de förändringar som föreslås ska få genomslag. Detta gäller såväl kring uppdraget i sin helhet som i planering och genomförande av de olika områdena i handlingsplanen. Det finns en rad olika målgrupper för kommunikationsinsatser, såväl interna som externa, som behöver identifieras. Det handlar om att informera, leverera relevant fakta, höja kompetens, rusta, stärka innan, under och efter förebyggande insatser och inträffade händelser, och även att avskräcka. Det har t.ex. i Södertälje visat sig

att extern information om olika satsningar för att komma åt medvetna felaktigheter haft en dämpande effekt på aktörer som medvetet avser påverka välfärdssystemen genom oegentligheter.

### **Befintliga nätverk och behov av att utveckla nätverk för samverkan**

Alla förvaltningar och bolag har representanter i nätverket för internkontroll. Detta nätverk föreslås utgöra navet för samordning av arbetet med handlingsplanen. Arbetet med intern kontroll har en väl fungerande struktur och arbetssätt som kan utgöra tentakler till och från förvaltningar och bolag.

När det gäller inköp och upphandling finns sedan våren 2020 utsedda inköpsamordnare på merparten av stadens förvaltningar. Inköpsamordnarna samverkar inom ramen för ett gemensamt nätverk och förväntas kunna ha en samordnande funktion i staden kring frågor som rör inköp och upphandling

Inom området som rör enskilda finns embryo till samverkansformer som föreslås utvecklas, i handlingsplanen, på operativ och strategisk nivå.

När det gäller området föreningar, finns bidragsnätverket, som samlar samtliga förvaltningar som beviljar bidrag till och samarbetar med civilsamhället.

När det gäller området kring såväl företag och föreningar som arbetet med enskilda behöver en strukturerad koppling till *Tryggare Malmö*<sup>2</sup> utvecklas, eftersom många av de samverkansparter som redan finns i och med den satsningen behövs i de åtgärder som formulerats i handlingsplanen.

---

<sup>2</sup> Tryggare Malmö är en satsning som samordnas av Miljöförvaltningen och som syftar till att utveckla gemensam tillsyn av olika verksamheter och branscher, för att bli motarbete snedvriden konkurrens och den svarta ekonomin.





## **Handlingsplan: Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden**

### **Otillåten påverkan och interna oegentligheter**

#### **1. Ta fram och implementera metodstöd på områdena otillåten påverkan och interna oegentligheter**

Medvetenhet och kunskap som krävs för att identifiera, analysera och hantera risker kopplade till otillåten påverkan och interna oegentligheter saknas eller brister i många av kommunens nämnder och bolag.

För att motverka detta behövs ett bra metodstöd, motsvarande vad som finns för arbetet med intern kontroll, men mer specifikt riktat mot de rubricerade områdena. Metodstödet för intern kontroll innehåller en del som handlar om att identifiera, analysera, värdera och hantera risker mer allmänt (för att undvika ineffektiva processer, bristande regelefterlevnad, felaktig information i beslutsunderlag etc.). Det som behövs här är ett metodstöd som är riktat mot risker för oegentligheter och otillåten påverkan.

Exempel på innehåll i ett metodstöd:

- Stöd och hjälp kring metoder för att analysera risker på området och i förekommande fall hur ändamålsenliga inbyggda kontroller kan designas och användas.
- Kommunikationsinsatser för att höja kunskapsnivån och göra frågan mer intressant och angelägen.
- Dilemmabank, filmer, hänvisning till SKR:s utbildningspaket etc.
- Exempelbank på sådant som har inträffat i Malmö stad och andra organisationer.
- Stöd till förvaltningar och bolag i hur medarbetare och chefer bör/ska/förväntas agera vid fall av försök till otillåten påverkan. Konkret och tydligt.
- Stöd till förvaltningar och bolag i hur medarbetare och chefer ska agera vid upptäckt av oegentligheter (inklusive jävssituationer) och otillåten påverkan (korruption).

Framtagande av metodstöd görs tillsammans med nämnder och bolag. Det är av yttersta vikt att i utveckling av metodstödet återanvända kunskap från inträffade händelser för att skapa ett lärande ("feedback loop").

#### **2. Ta fram och genomföra kommunikations- och utbildningsinsatser (uthålligt) för bättre förståelse för vad det innebär att arbeta i offentlig sektor**

Fall av oegentligheter och orsaker till att tjänstepersoner ger efter för otillåten påverkan *kan* böttna i okunskap om vad det innebär att arbeta i offentlig sektor, och vad som skiljer mot privat sektor. Okunskapen kan dessutom medföra bristande förståelse för olika typer av kontroller.

Kommunikations- och utbildningsinsatser kan bidra till att minska risken för att fel begås till följd av okunskap och bidrar till ökad förståelse och ändrad attityd till varför kontroller är nödvändiga. De bidrar också till att normalisera kontroller, stödjer dem som är satta att kontrollera och att arbetet för att undvika oegentligheter blir en naturlig del i kvalitetsarbetet.

Det är inte någon engångsinsats, utan ett uthålligt, ständigt pågående arbete. Dels i introduktion av nya chefer och medarbetare, men också för att hålla frågorna levande och återkommande reflektera kring det sex grundläggande principerna<sup>3</sup>: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service.

Mycket arbete har gjorts inom exempelvis SKR och Statskontoret som kan användas som input.

### **3. Se över och vid behov ta fram och implementera nya riktlinjer för att höja kunskapsnivån om regler kring tagande och givande av muta samt jäv**

På kommunens intranät finns en skrivelse från 2010 med rubriken *Riktlinjer för att motverka korruptivt beteende i kommun och kommunala organ*. I skrivelsen hänvisas till skriften *Om mutor och jäv*, som tagits fram av dåvarande SKL, som ”överlämnas som riktlinjer för verksamheten”.

Det bör ses över om den nu gällande *Om mutor och jäv* är tillräckligt tydlig och känns relevant, eller om det finns anledning att ta fram en egen riktlinje för Malmö stad.

### **4. Utredda och tydliggöra vilka risker som finns kopplade till bisysslor**

Medarbetare är skyldiga att anmäla bisyssla. Det ska göras en bedömning av bisysslan och det är viktigt att den sker arbetsrättsligt korrekt.

Det bedöms finnas behov att se över området bisysslor. Exempel på frågor att belysa:

- Görs bedömningar likvärdigt?
- Behöver det göras kompetensutvecklingsinsatser på området?
- Finns det risk att otillåtna bisysslor förekommer, och i så fall hur stor är risken och finns behov av åtgärder eller kontroller?
- Det har i andra organisationer gjorts kontroller över utbetalningar till företag som ägs av medarbetare. Är det något som bör och kan göras?

---

<sup>3</sup> <http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/rollen-som-statsanstald/den-statliga-vardegrunden/>

## 5. Utreda om det finns behov att komplettera rekryteringsprocessen kopplat till tjänster med särskilt känsliga arbetsuppgifter

Det finns arbetsuppgifter där risker är större och konsekvenserna kan bli mer omfattande kopplat till oegentligheter och otillåten påverkan. Det behöver utredas om detta behöver beaktas i rekryteringsprocessen.

Exempel på frågor att belysa:

- Vilka tjänster är särskilt känsliga och riskutsatta?
- Vilka extra kontroller behöver göras?
- Säkerställs det att intyg och andra underlag som lämnas i samband med rekrytering är korrekta?
- Hur säkerställer organisationen att tillkommande tjänster bedöms utifrån risker för oegentligheter och otillåten påverkan?

## 6. Se över risker kopplade till inköpsprocessen (i den del som handlar om köparsidan)

Efterlevnad av delegationsordningen och attestreglementet är av yttersta vikt för att säkra kontrollen över stadens inköpsverksamhet. Idag bedöms uppföljning av attestreglementets efterlevnad i många fall vara otillräcklig. Detta kan t.ex. få till följd att beställningar kan göras utanför beställarens behörighet och att beställningar stundtals enbart granskas av den ursprungliga beställaren.

Exempel på frågor att belysa:

- Har staden koll att det som köps in används i verksamheten?
- Behövs fler/bättre kontroller för att säkerställa detta?
- Finns det möjligheter att automatisera kontroller så att t.ex. fakturerade priser stämmer med avtalade?
- Kan uppföljning av inköp göras på nya och effektivare (mindre arbetskrävande) sätt än idag? Kan t.ex. AI användas för att få syn på asymmetriska inköpsmönster?
- Finns det anledning att se över vilka som får beställa?
- Ska alla kunna beställa eller finns det anledning att begränsa?

Inom ramen för arbetet med intern kontroll görs årliga kommungemensamma granskningar som beslutas av kommunstyrelsen. Under våren 2020 ska förslag till granskningar 2021 tas fram, och då kan efterlevnad av attestreglementet eller annan granskning kopplad till inköpsverksamheten föreslås.

## Övrigt

I arbetet med att genomföra insatserna enligt handlingsplanen kan det visa sig finnas områden som kan föranleda behov av påverkansarbete gentemot lagstiftaren. Detta måste i så fall på något sätt fångas upp och hanteras.

## **Gemensam granskning avseende otillåten påverkan**

Som en del av Malmö stads arbete med intern kontroll görs årligen gemensamma granskningar, vilket är granskningar som efter beslut i kommunstyrelsen görs av samtliga nämnder, och när så är relevant även de helägda bolagen. Resultatet av de gemensamma granskningarna sammanställs på kommunövergripande nivå för att se om det finns behov av förbättringar i system och processer som med fördel kan göras gemensamt.

Under 2020 kommer en gemensam granskning av hur nämnder och bolag hanterar fall av försök till otillåten påverkan att genomföras<sup>4</sup>. Resultatet av granskningen kommer att användas som input i arbetet med de åtgärder som föreslås i denna handlingsplan.

## **Utredning om visselblåsarfunktion**

Många kommuner och andra organisationer har inrättat s.k. visselblåsarfunktioner för att fånga upp oegentligheter som inträffar trots befintliga system och processer inom ramen för den interna kontrollen. En visselblåsarfunktion är både ett sätt att fånga upp oegentligheter, men den kan också fungera förebyggande i det att den kan avvärja försök till oegentligheter.

Det pågår en utredning om inrättande av en visselblåsarfunktion i Malmö stad<sup>5</sup>. Av denna anledning föreslås inte denna åtgärd inom ramen för denna handlingsplan.

## **Inköp och upphandling**

### **Motverka osäkra leverantörer och affärsrelationer**

Föreslagna insatser inom området inköp och upphandling syftar till att identifiera och genomföra möjliga åtgärder för att motverka att Malmöbornas resurser gynnar tvivelaktiga leverantörer eller går till osäkra affärer.

Begreppet tvivelaktiga leverantörer innefattar leverantörer där Malmö stad känner till, eller fått indikationer om, ett tvivelaktigt agerande. Ett sådant agerande kan avse exempelvis skattebrott eller arbetsmiljöbrott. Begreppet tvivelaktiga leverantörer kan även innefatta leverantörer vars företrädare har agerat tvivelaktigt tidigare eller leverantörer som har samröre med tvivelaktiga underleverantörer.

Osäkra leverantörer kan avse tidigare okända leverantörer, eller som i vart fall inte kan anses utgöra säkra leverantörer. Stadens inköpsverksamhet bör vara rustat för att agera redan när det föreligger indikationer som talar för att en leverantör anses osäker.

---

<sup>4</sup> STK-2019-1094 Intern kontroll - gemensamma granskningsområden för verksamhetsår 2020

<sup>5</sup> STK-2019-543 Utredning om visselblåsarfunktion i Malmö stad

Osäkra affärer avser de fall där avsteg görs från stadens rutiner och riktlinjer för inköp, eller där leverantörer agerar inom branscher som har identifierats som riskbranscher för osunda marknadsförhållanden.

### **1. Kvalitetssäkra stadens inköp genom att säkerställa kvalitativa analyser.**

En förutsättning för att kunna följa upp stadens inköp är tydliga underlag. Malmö stads inköpsstatistik baseras för närvarande i första hand på underlag från e-handelssystemet Ekot. Det saknas fullständig data och information om de inköp som görs utanför e-handelssystemet eller utanför gällande avtal, vilket försvårar möjligheten att göra djupgående och frekventa analyser. Det försvårar även möjligheten att identifiera produktområden (varor och tjänster) där det saknas avtal och där avtalstroheten är låg.

För att öka kvaliteten i statistiken och få kontroll över stadens inköp är det angeläget att andelen inköp i e-handelssystemet ökar. Det finns många fördelar och goda möjligheter för Malmö stad att öka andelen inköp som görs i e-handelssystemet. Idag genomförs fortfarande en stor mängd inköp per telefon eller liknande. I dessa fall har beställaren en mycket begränsad möjlighet att överblicka vilka produkter (varor och tjänster) som är upphandlade eller om varan överhuvudtaget avropas från korrekt leverantör.

Utifrån kvalitativa analysresultat ges staden en möjlighet att utforma vidare åtgärder för avtalstäckning och avtalstrohet, vilket minskar risken att staden gör affärer med osäkra leverantörer.

Möjligheten att införskaffa ett tillförlitligt verktyg för inköpsanalys för att få en tydlig överblick över stadens inköpsflöden bör undersökas liksom möjligheten att införa avtals-ID på fakturor för att kunna härleda fakturan till aktuellt avtal.

Utöver minskad risk för handel med och inköp från tvivelaktiga eller osäkra leverantörer innebär förbättrad inköpsanalys väsentligt bättre förutsättningar för kommunen att sänka inköpskostnader både på kort och lång sikt.

Behovet av kvalitativa och kontinuerliga analyser över stadens inköp har även lyfts fram i den utredning som behandlar frågan om bättre politisk styrning<sup>6</sup> vars slutsatser kommer att presenteras för kommunfullmäktige under våren 2020.

### **2. Kvalitetssäkra stadens inköp genom att kartlägga och fastställa roller, ansvar och kompetensbehov i inköpsverksamheten.**

I Malmö stad har varje nämnd och bolag självständigt organiserat sin inköpsverksamhet vilket medför att infrastrukturen är relativt varierad.

---

<sup>6</sup> Utredningsdirektiv i budget 2018 Diarienummer STK 2019-1134.

För att underlätta köp av varor och tjänster där stadens nämnder och bolag har likartade behov har stadskontoret fått i uppdrag att tillse att det genomförs stadsövergripande ramavtalsupphandlingar som alla nämnder och medverkande bolag ges möjlighet att avropa ifrån.

Eftersom Malmö stads nämnder och bolag utgör egna upphandlande myndigheter har de också ett totalansvar för att både organisera sin inköpsverksamhet och att tillse att upphandlingar sker i tillräcklig omfattning för att täcka de inköpsbehov som föreligger. Stadskontorets upphandlingsenhet genomför stadsövergripande upphandlingar och tecknar avtal för stadens gemensamma inköpsbehov. Samtliga helägda bolag tillfrågas vid varje givet upphandlingstillfälle om det har intresse och behov av att vara avropsberättigade i de ramavtal som upphandlas och tecknas för stadens räkning.

Samtliga nämnder och bolag har också möjlighet att efterfråga biträde i genomförandet av förvaltningsspecifika upphandlingar från stadskontoret eller från extern part. Alla nämnder och bolag genomför självständigt alla direktupphandlingar med eller utan stöd av stadens direktupphandlingsupport som är organiserad på serviceförvaltningen.

I de upphandlingar som genomförs av stadskontoret sker en systematisk leverantörsgranskning under upphandlingsprocessen med utgångspunkt i de ramar som ges i lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). På förekommen anledning sker dessutom en mer grundlig kontroll, antingen vid kvalificering av anbudsgivare inför avtalstecknande (leverantörsgranskning) eller med antagen leverantör under pågående avtal (avtalsuppföljning).

I de upphandlingar som genomförs av enskild förvaltning är det oklart i vilken utsträckning en systematisk kontroll av leverantörer sker och det är en uppenbar risk att den systematiska kontrollen uteblir i alla de direktupphandlingar som sker i stadens verksamheter.

I arbetet med att förebygga ekonomiska oegentligheter i välfärdssystemet som sker genom att inköp sker från en osund marknad behöver staden fokusera på de delar av inköpsverksamheten där riskerna är mest uppenbara.

Samtliga inköp i staden sker från stadens olika verksamheter eftersom det inte finns en centraliserad inköpsfunktion, vare sig centralt i staden eller centralt på respektive nämnd/bolag. I de fall inköp sker från avtalade leverantören som har genomgått en leverantörsgranskning och för avtal med kontinuerlig avtalsuppföljning är riskerna att den osäkra eller tvivelaktiga marknaden gynnas betydligt lägre. I dessa fall sker en strukturerad leverantörsgranskning och avtalsförvaltning utifrån en upprättad avtalsprocess. Det är när köp sker utanför avtal som riskerna ökar väsentligt. Det föreligger också väsentliga risker att osunda leverantörer ges möjlighet att leverera i alla de direktupphandlingar som sker ute i verksamheterna.

#### *Behov av kartläggning*

För att identifiera vilka åtgärder som krävs för att kvalitetssäkra stadens inköp behövs inledningsvis en kartläggning över hur stadens inköp sker. Kartläggningen bör innehålla information kring förvaltningarnas struktur för avrop från kommunövergripande avtal. Ett annat område som behöver kartläggas är direktupphandlingar.

Staden har åtskilliga medarbetare som har befogenhet att beställa varor och tjänster från stadens ramavtal och många har dessutom rätt att genomföra direktupphandlingar. I skrivande stund har merparten av stadens förvaltningar inrättat förvaltningsövergripande funktioner som kan agera samordnare av inköps- och upphandlingsrelaterade frågeställningar i syfte att kvalitetssäkra förvaltningarnas inköpsverksamhet.

Dessa samordnande funktioner har visat sig få en viktig roll i fråga om att exempelvis arbeta med förvaltningarnas inköpsstatistik, att identifiera och lyfta fram förvaltnings specifika upphandlingsbehov och att ha en rådgivande roll i verksamheten avseende generella inköpsrelaterade frågor. Inköpssamordnarna har därutöver potential att fungera som en del i det kontaktnät som etablerats i staden i syfte att snabbt kunna sprida information och kunskap kring frågor rörande ekonomiska oegentligheter i inköpsleden.

Ovannämnda samordningsfunktioner är relativt nyinrättade varför det vore önskvärt att fastställa vilken kompetens och mandat en sådan funktion bör ha i syfte att kunna säkra kvalitet och likvärdighet hos organisationens inköpsfunktioner.

Det finns idag ingen kommunövergripande uppdragsbeskrivning för stadens beställare och det saknas krav kring beställarkompetens. Det är därför många beställare som endera saknar kunskap om hur inköp ska hanteras endera inte vet hur direktupphandlingar ska genomföras. Detsamma gäller för hur leverantörsgranskning bör ske, vilket även kräver resurser i form av kontroller hos kreditvärderingsföretag.

Många saknar dessutom en kontinuerlig uppdatering kring hanteringen av inköp då man allt som oftast är en s.k. sällanbeställare. Utan ett systematiskt arbetssätt vid inköp och utan leverantörskontroll är risken större att osäkra leverantörer ges affärsmöjligheter samt att samordnings- och effektivitetsvinster går förlorade.

Mot bakgrund härav bör inledningsvis en kartläggning göras för att identifiera vilka åtgärder som krävs för att kvalitetssäkra stadens inköp. Kartläggningen bör omfatta förvaltningarnas struktur för avrop från kommunövergripande avtal. Direktupphandlingar behöver också kartläggas. Sedan behöver stadens roller, ansvar och kompetens i inköpsverksamheten utredas och fastställas. Det bör i sammanhanget även utredas möjligheter för samordning och informationsutbyte kring inköps- och upphandlingsfrågor inom respektive förvaltning (*rollbeskrivning av inköpssamordnare*). Om staden inrättade en likvärdighet i de roller som har att hantera dagliga beställningar (*certifiering av beställare*) och i de roller som genomför direktupphandlingar (*utbildning i direktupphandling*) jämte tydliga riktlinjer och förutsättningar för avsteg från

dessa skulle sannolikt risken för felaktiga inköp eller köp från osäkra aktörer minska väsentligt.

### **3. Kvalitetssäkra stadens inköp genom att upprätta en gemensam avtalsdatabas över stadens avtal.**

De kommunövergripande ramavtal som staden tecknat redovisas i en avtalskatalog tillgänglig via stadens intranät. I katalogen saknas dock uppgift om andra avtal som tecknats av enskilda förvaltningar. Katalogen innehåller också begränsningar i fråga om funktioner för filtrering, sortering och sökfunktioner. Stadens samlade avtalsbank finns således inte tillgänglig för alla på ett enkelt och strukturerat sätt.

Eftersom det bitvis saknas kunskap om aktuella avtal bland stadens beställare blir konsekvensen att verksamheten handlar utanför gällande avtal. Alla inköp utanför avtal utgör i sig en ökad risk för kontakt med osäkra aktörer. Köp utanför avtal medför dessutom ett lagbrott och administrationen ökar när staden ska hantera fakturor från nya leverantörer. Staden hanterar i genomsnitt 13 000 nya leverantörer årligen, där merparten endast skickar en eller ett par fakturor. Kontrollen av alla dessa nya leverantörer är sannolikt bristfällig.

Avsaknaden av en gemensam avtalsdatabas får till följd att det i princip är omöjligt att kontrollera om alla inköp som sker har föregåtts av en upphandling i enlighet med gällande regelverk eller ej, och om köpen sker från en sund och seriös aktör. Det försvårar också möjligheten för stadskontoret att identifiera möjligheter till konsolidering av inköp som sker av likartade varor och tjänster och därmed samordna och effektivisera den kommunövergripande avtalstäckningen. Eftersom det saknas en gemensam avtalsdatabas försvåras dessutom avtalsuppföljningen.

En gemensam avtalsdatabas skulle förenkla för beställare att både snabbt och enkelt hitta ett relevant avtal att avropa ifrån och därmed minska risken att köp sker från leverantörer som inte kontrollerats eller granskats.

### **4. Kartlägga och kvalitetssäkra processer för leverantörsgranskning vid upphandling och metoder för kontroll vid avtalsuppföljning, samt identifiera de avtalsområden där staden riskerar att teckna avtal med tvivelaktiga leverantörer.**

I samtliga upphandlingar som sker på stadskontoret (upphandlingsenheten) sker en systematisk leverantörsgranskning och i de kommunövergripande avtalen sker även en kontinuerlig avtalsuppföljning. I de fall stadskontoret genomför upphandlingar åt enskild förvaltning övergår som regel ansvaret för avtalsuppföljningen till den enskilda förvaltningen. Detta ställer stora krav på den enskilda förvaltningens inköpsorganisation, med avseende på såväl resurser som kompetenser, för att kunna utföra en meningsfull avtalsuppföljning.



Leverantörsgranskningen sker vid kvalificeringen av leverantörer – inför tilldelning och avtalstecknande. Icke desto mindre är den kontinuerliga avtalsuppföljningen, med löpande leverantörskontroller, central under hela avtalsperioden och behöver prioriteras genom att tillförsäkra att det finns en tydlig ansvarsfördelning samt resurser och förutsättningar för att genomföra uppföljningen. Idag saknas ofta både kompetens och resurser för att, på ett tillfredställande sätt, följa upp stadens avtal.

En väl fungerande leverantörsgranskning och avtalsuppföljning kan leda till:

- att leverans sker i enlighet med avtalade villkor
- att konkurrens sker på lika villkor för alla leverantörer
- att skattemedel används på ett effektivt sätt
- att seriösa leverantörer gynnas.

Mot bakgrund härav bör den nuvarande leverantörsgranskningen och avtalsuppföljningen kartläggas. Kartläggningen bör innehålla information kring granskningens och uppföljningens innehåll samt vilken kompetens och vilket stöd som krävs för att utföra och kvalitetssäkra dessa moment i upphandlings- och avtalsprocessen.

*Identifiera avtalsområden där staden riskerar att teckna avtal med tvivelaktiga leverantörer*

En god marknadsanalys och branschkunnskap är avgörande för att ha möjlighet att motverka affärer med tvivelaktiga leverantörer. För personer som sällan utför direktupphandlingar kan denna kunskap vara svår att både inhämta och att bibehålla över tid. Med anledning härav bör de riskparametrar och den process som ska användas för att urskilja de områden där staden riskerar att teckna avtal med tvivelaktiga leverantörer identifieras.

Behovet att identifiera branscher där riskerna för att inköp sker från tvivelaktiga aktörer på marknaden har lyfts fram i den utredning som behandlar frågan om bättre politisk styrning<sup>7</sup>, vars slutsatser kommer att presenteras för kommunfullmäktige under hösten 2020.

*Utreda former för ökad intern samverkan i inköpsfrågor*

Ett ytterligare delmoment i utredningen bör avse behovet av ett utökat samarbete mellan de som utför leverantörsgranskningar och de funktioner inom stadskontorets enhet för säkerhet och beredskap som har erforderlig kunskap och kunnskap för att på ett framgångsrikt sätt kunna utföra särskilda bakgrundskontroller av nyckelpersoner i leverantörsleden när behov så föreligger. Vid osäkra branscher/ansbudsgivare bör en fördjupad leverantörskontroll göras. Utredningen bör även klargöra under vilka omständigheter en sådan särskild kompetens på stadskontoret ska nyttjas.

Det finns vidare goda skäl att bibehålla och utveckla dialogen mellan stadens upphandlingsverksamheter och Skatteverket i fråga om ekonomisk kontroll och djupare utredning av osäkra leverantörer. Skatteverket kan framför allt bidra med utlämnande och tolkning av offentliga uppgifter. I dagsläget sker ett visst informationsutbyte mellan myndigheterna avseende särskilt

---

<sup>7</sup> Utredningsdirektiv i budget 2018 Diarienummer STK 2019-1134.

komplexa/kritiska granskningar av leverantörer. Utredningen bör tydliggöra hur ett sådant samarbete mellan myndigheterna på bästa sätt kan formaliseras.

Utredningsåtgärderna bör resultera i ett förslag till rutiner för leverantörsgranskning och avtalsuppföljning i syfte att motverka gynnandet av oseriösa leverantörer. Rutinerna skulle kunna innefatta riktlinjer kopplade till identifierade riskbranscher, eller för leveranser som anses vara särskilt verksamhetskritiska eller betinga ett högt kontraktsvärde.

#### *Ta fram stöd och riktlinjer för uteslutning och kvalificering av leverantörer*

Enligt gällande rätt har staden begränsade möjligheter att utesluta leverantörer vid anbudsprövning, se 13 kap. 1-3§§ LOU.<sup>8</sup> Av rättspraxis följer att det är den upphandlande myndigheten som ska göra sannolikt att det finns förutsättningar för uteslutning.

Då lagen endast ger utrymme för begränsade möjligheter att utesluta leverantörer krävs istället en gedigen leverantörsgranskning. Samtidigt bör de i staden som genomför upphandlingar av olika slag få klarhet i under vilka omständigheter staden har möjlighet att utesluta leverantörer.

Leverantörsgranskning kan ske dels inom ramen för uteslutningsgrunderna i 13 kap LOU dels inom ramen för olika typer av kvalificeringskrav. Vid en bedömning enligt 13 kap. 1-3§§ LOU finns möjligheter att granska och utesluta de leverantörer vars kapacitet har åberopats, men däremot ingen möjlighet att granska eventuella underleverantörer. Det är emellertid inte sällan i underleverantörsleden som riskerna för osäkra affärer ökar.

Kvalificeringskrav kan exempelvis utgöra krav på redovisning av vilka underleverantörer som ska medverka vid utförandet av tjänsten eller vid tillverkningen av varan men även krav på registrering för mervärdesskatt och som arbetsgivare innehav av F-skattebevis, krav avseende betalning av erforderliga skatter och socialförsäkringsavgifter hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, krav på viss ekonomisk och finansiell ställning samt krav på relevant erfarenhet av att leverera det som efterfrågas.

Det bör därför utredas vilka möjligheter staden har att ställa s.k. kvalificeringskrav för att motverka möjligheten för tvivelaktiga leverantörer att kvalificera sig vid en upphandling. Även möjligheten att formulera kvalificeringskrav direkt avsedda att förhindra grovt organiserad brottslighet bör undersökas.

## Övrigt

Utöver ovanstående åtgärder har noterats ett behov av att lyfta LOU:s begränsningar att motverka affärer med tvivelaktiga leverantörer gentemot

---

<sup>8</sup> Förutsättningar för uteslutning kan bland annat vara då leverantören blivit dömd för brott, såsom bland annat bedrägeri eller terroristbrott. Andra möjligheter för uteslutning är om leverantören åsidosatt tillämpliga miljö, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, är satt i konkurs eller gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.

lagstiftaren. Det bör således undersökas möjligheter att tillsammans med andra upphandlande myndigheter, liksom Upphandlingsmyndigheten, uppmärksamma lagstiftaren på behovet av att förenkla för upphandlande myndigheter att exempelvis utesluta leverantörer och häva avtal.

## Enskilda



### 1. Förebygga

Det förebyggande arbetet är av stor vikt för att motverka inte bara brottslighet utan även andra felaktigheter i syfte att verka för att rätt stöd/bistånd/bidrag utgår till rätt person.

Det förebyggande arbetet bör omfatta både åtgärder som underlättar för enskilda brukare att förstå om de har möjlighet att göra en ansökan om stöd/bistånd/bidrag och om så är fallet att göra rätt i förhållande till det stöd/bistånd/bidrag de söker. Därutöver åtgärder för att identifiera brister i den egna verksamheten som skulle kunna medföra felaktigheter.

#### **Tillgänglig och tydlig information**

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Säkerställa att det finns tillgänglig och tydlig information kring förutsättningarna för rätten till det stöd/bistånd/bidrag som verksamheten hanterar, samt vilka följder det kan få för den enskilde om hen undanhåller eller lämnar felaktiga uppgifter medvetet eller av oaktsamhet.
- Se över om det finns behov av nya eller förändrade rutiner/processer kring hur enskilda får ta del av ovan information i samband med att de söker eller uppbär sådant stöd/bistånd/bidrag som verksamheten hanterar.

## **Digitalisering**

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Säkerställa att de nyttjar digitaliseringens möjligheter för att dels underlätta för enskilda att söka sådant stöd som verksamheten hanterar och dels för att möjliggöra automatiska kontroller i syfte att i ett tidigare skede uppmärksamma och identifiera potentiella fel.

## **Kontroller**

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Inom ramen för sin årliga intern kontrollplan säkerställa att de har arbetssätt och former för att systematiskt identifiera riskområden och utifrån dem vidta nödvändiga åtgärder och granskningar.

## **2. Kunskapsutveckla**

I arbetet med att ta fram handlingsplanen framkom det tidigt att det finns olika behov av kunskapsutveckling i syfte att på olika nivåer förebygga och motverka ekonomisk brottslighet i välfärden. Bland deltagande myndigheter framkom det tydligt att det finns ett behov av att utveckla kunskapen om varandras uppdrag och regelverk i syfte att underlätta samarbete på olika nivåer. Det har också framkommit att det finns ett behov av att öka kunskapen i verksamheterna kring vad felaktigheter kan omfatta och hur de ska hanteras när de uppmärksammas.

Kunskap om varandra

Förvaltningar och bolag i Malmö stad ska i samarbete med övriga berörda myndigheter:

- Bidra till ökad kunskap om respektive verksamhets uppdrag, förutsättningar och möjligheter i syfte att underlätta samarbete på olika nivåer.
- Dela relevant information för att belysa vilka uppgifter respektive myndighet hanterar, vilka är offentliga och går att ta del av och hur kan andra myndigheter gå tillväga för att ta del av dem?

Kunskap om felaktigheter och lagstiftning

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Stärka berörda medarbetares kunskap kring ekonomisk brottslighet i välfärden i förhållande till det stöd/bistånd/bidrag verksamheten hanterar. Särskilt bör kunskapen kring hur felaktigheter kan förebyggas, uppmärksammas och hur de ska hanteras stärkas.
- Stärka förvaltningarnas och bolagens kunskaper kring bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och annan relevant lagstiftning som reglerar hur staden ska agera när misstanke om brottslighet föreligger.

Omvärldsbevakning

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Säkerställa att nödvändig omvärldsbevakning sker kontinuerligt via bland annat deltagande i relevanta nationella nätverk, bevaka förändringar inom aktuell rättspraxis med mera.

### 3. Samverka

För att effektivt kunna motverka ekonomisk brottslighet i välfärden är en fungerande samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag samt andra myndigheter en viktig förutsättning.

I arbetet med att ta fram aktuell handlingsplan har det varit tydligt att samtliga deltagare efterfrågar en systematiserad samverkan. Utifrån samtliga fyra utvecklingsområden är det också sannolikt att samverkan behöver ske på olika nivåer utifrån aktuella behov.

Samverkan på strategisk nivå

Malmö stad ska:

- Verka för att ett par gånger per år bjuda in till ett samverkansforum för berörda förvaltningar, bolag och myndigheter att diskutera övergripande frågeställningar som berör att motverka ekonomisk brottslighet i välfärden.

Samverkan på operativ nivå

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Verka för att inrätta ett samverkansforum för berörda förvaltningar, bolag och myndigheter för att bland annat samverka kring:
  - Hur möjliggöra att berörda verksamheter efterlever sin underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen?
  - Kunskapsutbyte kring hur gemensamma utmaningar som exempelvis falska intyg kan uppmärksammas och utredas
- Bjuda in till en gemensam workshop för berörda förvaltningar, bolag och myndigheter i syfte stärka kunskapen om varandras verksamheter i enlighet med vad som anges inom området ”kunskapsutveckla”.
- Bjuda in till en gemensam workshop med Polisen i Skåne för att öka kunskapen kring bidragsbrottslagen och det underlag staden kan lämna vid en eventuell polisanmälan för att stödja och underlätta för Polisen i deras utredningsarbete i syfte att bidra till att fler brott blir lagförda.
- Undersöka möjligheterna att delta i eller verka för att inrätta ett samverkansforum med andra kommuner regionalt och nationellt, såsom de nätverk som bedrivs av Sveriges kommuner och regioner (SKR).

#### 4. Kontrollera

Handlingsplanens intentioner att via förebyggande åtgärder, kunskapsutveckling och samverkan förebygga och motverka ekonomisk brottslighet i välfärden behöver kompletteras genom att staden även verkar för att kontrollera sådana ärenden där brottslighet kan misstänkas.

Systematiserade kontrollfunktioner

Förvaltningar och bolag i Malmö stad som hanterar stöd/bistånd/bidrag till enskilda ska:

- Säkerställa att verksamheten, antingen via särskilt avsatta resurser eller tydliga rutiner och processer, tar emot, utreder och vid händelse som kan omfattas av bidragsbrottslagen, polisanmäler sådana impulser som kan handla om att bistånd/bidrag utgått felaktigt.
- Säkerställa att utredning av sådana impulser sker i enlighet med verksamhetens lagreglerade möjligheter.

#### Övrigt

I arbetet med att ta fram aktuell handlingsplan har ASF tillsammans med övriga berörda förvaltningar, bolag och myndigheter identifierat ett antal frågeställningar som inte bedöms kunna lösas i det lokala samarbetet utan vilka behöver lyftas till ett nationellt plan.

- Nationell standard, riktad mot myndigheter, regioner och kommuner, kring hur respektive ska hantera utredning av felaktigheter, verka för samordning av digitala system med mera efterfrågas.
- Uppmärksamma frågan nationellt kring huruvida det finns tillräckligt med resurser avsatta regionalt och nationellt för att hantera ett mer aktivt arbete att motverka ekonomisk brottslighet, exempelvis inom berörda myndigheter och polismyndigheten.
- Begränsningar i berörda myndigheters lagstiftning begränsar möjligheterna till samarbete och informationsutbyte som hade bidragit till att förebygga och motverka felaktigheter.
- Brister i samordning och funktionalitet i våra myndighetssystem.
  - Bristerna i samordning och varierande funktionalitet i inom respektive myndighets olika IT-system medför svårigheter att göra enkla kontroller och uppföljningar och ökar risken för att felaktigheter kan uppstå.

## Företag och föreningar och som får bidrag och/eller levererar tjänster till staden

### Risker

Följande riskområden och risker har identifierats inom området *föreningar*.

#### Bidrag

- Registrerade, bidragsgrundande uppgifter speglar inte verkligheten
- Samma verksamhet eller aktivitet får flera bidrag trots att det inte är stadens intention

#### IOP och verksamhetsavtal

- Avtal som inte fullföljs
- Regelverket för IOP följs inte

#### Lokaler och anläggningar

- Upplåtelse grundat på felaktiga uppgifter.

### Orsaker

Orsakerna till riskerna kan huvudsakligen sammanfattas i följande punkter:

- Föreningar som medvetet lämnar felaktiga uppgifter till förvaltningarna.
- Föreningar som omedvetet lämnar felaktiga uppgifter till förvaltningarna på grund av otydliga regelverk, okunskap eller språkförbistring. Otydliga regelverk förekommer både nationellt (i.e. reglerna kring IOP) och lokalt.
- Otillåten påverkan och interna oegentligheter (se särskild handlingsplan).
- Målkonflikter som till exempel:
  - avvägningen mellan ökad kontroll och minskad administrativ börda
  - avvägningen mellan att få fler personer in i arbetslivet och kvaliteten och omfattningen på de arbetsuppgifter som erbjuds, vid fördelning av lönebidrag

För att förbättra stadens möjligheter att motverka orsakerna till felaktiga utbetalningar eller annat stöd till föreningar bör en rad åtgärder vidtas. Arbetet med somliga åtgärder är redan påbörjat i och med kommunfullmäktiges revidering av regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor. Åtgärderna omfattar gemensamma system, rutiner och regler, utvecklade samarbeten, förbättrad kommunikation samt kompetensutveckling.

1. Kommunfullmäktiges beslut (STK-2018-74) om ett gemensamt boknings- och bidragssystem för stadens bidragsgivande förvaltningar ska implementeras. Med ett



gemensamt bidragssystem och föreningsregister skapas en gemensam grundkontroll av de föreningar som får bidrag från staden. Det blir dessutom möjligt att kontrollera i vilken utsträckning och för vad föreningarna har fått bidrag från andra förvaltningar än den egna. Med gemensamma regler och rutiner för bokning av lokaler bör förvaltningarna även samordna systematisk kontroll och uppföljning.

2. Fritidsförvaltningen ska utreda hur de bidragsgivande förvaltningarna kan ha gemensamma granskningsprocesser och uppföljningssystem.
3. Inom det gemensamma boknings- och bidragssystemet ska en kontinuerlig kartläggning av föreningarnas skulder till staden genomföras.
4. Gemensamma system och rutiner möjliggör också för enklare och tydligare kommunikation gentemot föreningslivet.
5. Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen och fritidsförvaltningen avseende arbetsmarknadsåtgärder där föreningar utgör arbetsgivare behöver utvecklas.
6. Begränsningar i berörda myndigheters lagstiftning avseende möjligheterna till samarbete och informationsutbyte i syfte att förebygga och motverka felaktigheter behöver utredas.
7. Det behöver utredas hur och på vilket sätt de bidragsgivande förvaltningarna ska kunna jobba med IOP och andra närliggande typer av avtal. Eventuellt finns ett behov av resurser i form av juridisk hjälp.
8. Riskerna för ekonomisk brottslighet och oegentligheter bör integreras i stadens arbete med intern kontroll genom att kommunövergripande risker tas fram.
9. Utveckla samarbetet med Tryggare Malmö kopplat till arbetsmarknadsinsatser (praktikplatser tex) men också utifrån verksamheter som Tryggare Malmö kommer i kontakt med och som kan visa sig olämpliga att bevilja tex praktik inom (gäller såväl företag som föreningar)